

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 5. April 2017

Human Resources Management, Teilrevision des Personalrechts betreffend Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage soll die Aufteilung der Sanierungskosten auf die Arbeitgeberin und die versicherten Angestellten (Versicherte) geregelt werden für den Fall, dass die Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) Sanierungsmassnahmen ergreifen muss, um eine allfällige Unterdeckung zu beseitigen. Ein entsprechender Vorschlag der PKZH vom 1. Februar 2016 mit redaktionellen Anpassungen vom 1. November 2016 (Beilage) wird gemeinsam mit dem Antrag des Stadtrats dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt.

2. Ausgangslage und Zuständigkeit

Sanierungsbeiträge der Arbeitgeber sind im Bundesrecht nur im Rahmen des BVG-Obligatoriums vorgeschrieben (Art. 65d Abs. 3 lit. a Satz 2 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG [SR 831.40]). In umhüllenden Kassen wie der PKZH, die über das BVG-Minimum hinausgehen, ist für Sanierungsbeiträge der Arbeitgeberin deren Zustimmung erforderlich. Anderenfalls könnten lediglich im obligatorischen Bereich (dieser umfasst nur etwa 40 Prozent der gesamten Altersguthaben der PKZH) Sanierungsbeiträge erhoben werden. Im Gegensatz zum Kanton Zürich, welcher für sein Personal die Aufteilung der Sanierungsbeiträge auf Arbeitgeberin und Versicherte geregelt hat (§ 6 b. lit. b Personalgesetz, LS 177.10), fehlt für die Stadt Zürich eine entsprechende Regelung im kommunalen Recht.

Am 1. Februar 2016 beschloss der Stiftungsrat der PKZH einen Vorschlag zur Regelung von Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse. Dieser Vorschlag enthält einerseits einen Antrag an den Gemeinderat zur Ergänzung der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR, AS 177.100) mit einem neuen Art. 85^{bis}, welcher die Aufteilung der Sanierungskosten regeln soll sowie andererseits damit zusammenhängende Änderungen des Vorsorgereglements (VSR) betreffend allgemeines Vorgehen und Sanierungsmassnahmen bei einer allfälligen Unterdeckung der Pensionskasse (Art. 54a und 54b VSR).

Gemäss Art. 116 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (AS 101.100) legt der Gemeinderat aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest. Zu diesen Beiträgen gehören auch die im Fall einer Unterdeckung zu erhebenden Sanierungsbeiträge. Gemäss § 111 des kantonalen Gemeindegesetzes (LS 131.1) steht dem Stadtrat die Vorberatung aller an den Gemeinderat zu bringenden Geschäfte zu, wozu auch die Durchführung damit zusammenhängender Vernehmlassungsverfahren gehört. Die Vorberatung schliesst das Recht ein, dem Gemeinderat einen eigenen Antrag zu den Beiträgen an die Pensionskasse zu stellen, welcher vom Vorschlag des Stiftungsrats abweicht, wie das in der Vorlage zur Aufteilung der Spar- und Risikobeiträge im Jahr 2004 der Fall war (s. Weisung 227 vom 9. Juni 2004, GR Nr. 2004/315). In Nachachtung dieser Kompetenzregelung hat die Pensionskasse (vertreten durch den Stiftungsrat) ihren Vorschlag dem Stadtrat zur Weiterleitung an den Gemeinderat zugestellt.

Bei einem Deckungsgrad von 113 Prozent (Stand 28. Februar 2017) besteht bei der PKZH aktuell kein Bedarf für Sanierungsmassnahmen, welche erst bei einem Deckungsgrad unter 100 Prozent nötig wären. Im Vorschlag des Stiftungsrats wird allerdings ausführlich begründet, weshalb es nötig ist, die Sanierungsmassnahmen einschliesslich der Aufteilung der Sanierungsbeiträge im Sinne eines Notfallszenarios im Voraus zu regeln, damit im Sanierungsfall ein rasches Handeln möglich ist (Beilage, Seite 5).

3. Vernehmlassung

Diese Vorlage wurde den Departementen sowie in Anwendung von Art. 74 Abs. 4 PR i.V.m. Art. 144 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101) den Personalverbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Vernehmlassungsvorlage (STRB Nr. 714 vom 31. August 2016) enthielt den Vorschlag des Stiftungsrats zu Art. 85^{bis} PR sowie einen eigenen Vorschlag des Stadtrats zu diesem Artikel. Der Vorschlag des Stadtrats enthielt einerseits eine formell überarbeitete Fassung für Abs. 1–3 von Art. 85^{bis} PR mit neuer Gliederung sowie klareren Formulierungen mit dem Ziel, dass diese ohnehin komplizierte Bestimmung besser verständlich wird und besser den Richtlinien der Rechtsetzung entspricht (STRB Nr. 623 vom 1. Juli 2015, gültig seit 1. August 2015). Andererseits enthielt der Vorschlag des Stadtrats in einem zusätzlichen Absatz die von einer Minderheit im Stiftungsrat unterstützte Ergänzung betreffend einer Verknüpfung mit dem Eigenkapital der Stadt (Beilage, Seite 10). Die Vernehmlassungsteilnehmenden wurden gefragt, ob sie eine Aufteilung der jährlichen Sanierungskosten in Abhängigkeit vom Eigenkapital der Stadt Zürich wünschen (Vorschlag einer Minderheit im Stiftungsrat) oder ob die jährlichen Sanierungskosten zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten immer nach dem gleichen Schlüssel aufgeteilt werden sollen wie bei den Sparbeiträgen der Stadt Zürich (Vorschlag der Mehrheit des Stiftungsrats).

Zehn stadtinterne Stellen, sechs Personalverbände und ein angeschlossenes Unternehmen der Pensionskasse sendeten Vernehmlassungsantworten. In sämtlichen Vernehmlassungsantworten der Personalverbände wird die Variante des Stiftungsrats (also dessen Mehrheit) unterstützt und Absatz 4 betreffend Verknüpfung mit dem Eigenkapital der Stadt abgelehnt. Die meisten Personalverbände weisen in irgendeiner Form darauf hin, dass die Variante des Stiftungsrats (ohne Verknüpfung mit dem Eigenkapital) Teil eines Gesamtpakets bzw. von einigermaßen konsensual getroffenen Entscheiden im Stiftungsrat gewesen sei. Eine Verknüpfung mit dem Eigenkapital bevorzugten zwei Departemente sowie vier weitere stadtinterne Stellen. Die Variante ohne Verknüpfung mit dem Eigenkapital bevorzugten drei Departemente sowie acht weitere stadtinterne Stellen. Zwei Departemente unterstützten keine der beiden Varianten und schlugen die Bildung einer Arbeitsgruppe vor, u. a. um weitere Varianten zu prüfen, in welchen eine höhere Beteiligung der Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten vorgesehen wäre, womit die aktiv Versicherten entlastet würden. Ein angeschlossenes Unternehmen der Pensionskasse möchte den ordentlichen Beitragsschlüssel für die Spar- und Risikobeiträge, welcher bei ihm aktuell bei 65 Prozent für den Arbeitgeber und 35 Prozent für die Versicherten liegt, auch im Sanierungsfall anwenden können.

Als Reaktion auf die formell überarbeitete Fassung des Stadtrats zu Abs. 1–3 von Art. 85^{bis} PR passte der Stiftungsrat am 1. November 2016 seinen Vorschlag redaktionell an und übernahm die Formulierung des Stadtrats (ohne den zusätzlichen Absatz betreffend Verknüpfung mit dem Eigenkapital).

4. Änderung des Personalrechts

4.1 Allgemeines

Von der Sache her drängt sich für die Sanierungsbeiträge eine Regelung im PR auf, wo bereits die Aufteilung der Spar- und Risikobeiträge (Art. 85 PR) und die Beiträge der Stadt an die Finanzierung des Überbrückungszuschusses (Art. 27 PR) geregelt sind. Der Vorschlag des

Stiftungsrats sieht in der redaktionell überarbeiteten Fassung vom 1. November 2016 vor, die Sanierungsbeiträge in einem eingeschobenen Art. 85^{bis} in drei Absätzen zu regeln. In der Begründung zum Vorschlag (Beilage, Seite 10) wird ausserdem erwähnt, dass eine grosse Minderheit des Stiftungsrats sich dafür aussprach, Art. 85^{bis} PR durch einen zusätzlichen Absatz zu ergänzen, welcher die Stadt in einer finanziell kritischen Lage etwas entlasten würde.

4.2 Vorschlag des Stiftungsrats

Gemäss dem Vorschlag des Stiftungsrats sollen die Massnahmen bei Unterdeckung in einem neuen Art. 85^{bis} PR wie folgt geregelt werden:

Art. 85^{bis} Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH)

¹ Dem Stiftungsrat der PKZH obliegt die Beurteilung des Deckungsgrads gemäss den Vorgaben des Bundesrechts. Stellt er eine Unterdeckung fest, beschliesst er einen Sanierungsplan, informiert die Betroffenen und regelt den Vollzug.

² Der Stiftungsrat berechnet den Anteil der Arbeitgeber in Form eines monatlich zusätzlich zu erbringenden festen Prozentsatzes auf den koordinierten Löhnen. Er beschliesst im Rahmen des Bundesrechts über die Sanierungsbeitragung der aktiv Versicherten und der Pensionsberechtigten.

³ Die jährlichen Sanierungskosten werden zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten nach dem gleichen Schlüssel aufgeteilt wie bei den Sparbeiträgen der Stadt Zürich. Liegt die Verzinsung der Altersguthaben unterhalb des BVG-Mindestzinssatzes, wird die Differenz an die Sanierungskosten der aktiv Versicherten angerechnet. Falls die Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten beteiligt werden, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil.

Gemäss der Begründung zum Vorschlag des Stiftungsrats (Beilage, Seiten 9–10) zu Abs. 3 Satz 1 soll für die PKZH eine Lösung gewählt werden, bei welcher für die gesamte Kasse, also für die Stadt und alle angeschlossenen Unternehmen, im Sanierungsfall eine einheitliche Aufteilung gilt. Massgebender Schlüssel soll jener sein, der für die Sparbeiträge bei der Stadt angewendet wird. Auf diese Weise – so der Stiftungsrat – sei gewährleistet, dass für die grosse Mehrheit der Versicherten auch im Sanierungsfall die gleiche Aufteilung wie sonst herrscht. Durch den Sanierungsfall werde ja sozusagen festgestellt, dass die regulären Sparbeiträge nicht ausgereicht haben, dass also in der Vergangenheit zu wenige Beiträge geleistet worden sind. Die Sanierung könne als eine Art Nachschusspflicht aufgefasst werden. Es sei naheliegend, dabei denselben Schlüssel zu verwenden, wie er im Normalbetrieb für die Sparbeiträge der Versicherten der Stadt gilt (also 62 Prozent gemäss aktueller Regelung in Art. 85 PR bzw. 60 Prozent in der ab 1. Juli 2017 geltenden Regelung, siehe Weisung an den Gemeinderat vom 8. Juni 2016, GR Nr. 2016/195 und GRB Nr. 2718 vom 1. März 2017).

Zur ausführlichen Erläuterung aller Absätze von Art. 85^{bis} PR siehe den Vorschlag der Pensionskasse (Beilage, Seiten 9–10).

4.3 Vorschlag einer Minderheit des Stiftungsrats betreffend Verknüpfung mit dem Eigenkapital

Eine grosse Minderheit des Stiftungsrats hat sich dafür ausgesprochen, den Vorschlag zu Art. 85^{bis} PR durch folgenden Absatz zu ergänzen:

⁴ Sofern und solange die Stadt gemäss aktuellster Jahresrechnung über kein Eigenkapital in der Bilanz verfügt, werden die jährlichen Sanierungskosten zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten hälftig aufgeteilt.

Gemäss der Begründung zum Vorschlag des Stiftungsrats (Beilage, Seite 10), möchte die Minderheit mit dieser zusätzlichen Bestimmung erreichen, dass die Stadt, aber auch die angeschlossenen Unternehmen, im Falle einer finanziell kritischen Lage etwas entlastet werden, indem der Arbeitgeberanteil auf 50 Prozent herabgesetzt würde. Denn bei fehlendem Eigenkapital muss die Stadt selbst Sanierungsmassnahmen ergreifen und einen Bilanzfehlbetrag innert längstens fünf Jahren abtragen (§ 93 Abs. 2 revidiertes Gemeindegesetz [Inkraftsetzung

per 1. Januar 2018], auch das geltende Gemeindegesetz enthält in § 138 eine Frist von fünf Jahren zur Abschreibung eines Bilanzfehlbetrags).

Diese Verknüpfung mit dem Eigenkapital hätte zur Folge, dass der Stiftungsrat seine Massnahmen jeweils für ein Zeitintervall von zwölf Monaten beschliesst. Falls beispielsweise in der Jahresrechnung 2022, welche im 1. Quartal 2023 publiziert wird, kein Eigenkapital ausgewiesen wird, so wird der Arbeitgeberanteil für das Kalenderjahr 2024 auf 50 Prozent herabgesetzt. Ist Eigenkapital vorhanden, bleibt es beim Aufteilungsschlüssel gemäss Sparbeiträgen. Die Mehrheit des Stiftungsrats hat diesen Vorschlag abgelehnt. Sie möchte nicht einen vorsorgefremden Faktor in das Sanierungskonzept miteinbeziehen. Zudem sollen gemäss dem Prinzip der Planmässigkeit den Versicherten und Arbeitgebern zu Beginn der Sanierung genau festgelegte Kosten kommuniziert werden.

Beispiel zum Vorschlag der Minderheit im Stiftungsrat

Es liegt eine Unterdeckung von 700 Millionen Franken vor, welche in den Jahren 2021 bis 2027 in sieben jährlichen Raten zu je 100 Millionen Franken zu tilgen ist. Bei der Pensionskasse gehen in jedem Kalenderjahr die 100 Millionen Franken ein, allenfalls mit unterschiedlicher Aufteilung zwischen Arbeitgebern und Versicherten.

Massgebend für das Kalenderjahr 2021 ist die im Frühling 2020 publizierte Jahresrechnung 2019 der Stadt Zürich. Falls darin Eigenkapital ausgewiesen wird, würden die Arbeitgeber (Stadt und 150 angeschlossene Unternehmen) im Jahr 2021 somit 60 Millionen an Sanierungskosten erbringen, während die Versicherten (Personal der Stadt und der angeschlossenen Unternehmen) 40 Millionen übernehmen (Berechnungsgrundlage: Arbeitgeberanteil an den Sparbeiträgen von 60 Prozent, gültig ab 1. Juli 2017). Falls zum Beispiel in der im Frühling 2023 publizierten Jahresrechnung 2022 der Stadt kein Eigenkapital ausgewiesen wäre, würden im Kalenderjahr 2024 die Arbeitgeber 50 Millionen und die Versicherten ebenfalls 50 Millionen Sanierungsleistungen erbringen.

Anlässlich der Vorprüfung des Sanierungskonzepts hatte die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich keine Einwände gegen den Vorschlag der Minderheit. Sie wies lediglich auf den Grundsatz hin, dass für eine überparitätische Beteiligung der Arbeitgeber die vorgängige Zustimmung aller Arbeitgeber (also sowohl Stadt und der Pensionskasse angeschlossene Unternehmen) nötig sei. Könne diese Zustimmung von einzelnen Arbeitgebern nicht beigebracht werden, gälte für diese Unternehmen, dass die Sanierungsbeiträge (im Rahmen der BVG-Minimalversicherung, s. Ziff. 2) paritätisch von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern erbracht werden. Soweit der Aufsicht bekannt, habe keine andere Vorsorgeeinrichtung eine solche regulatorische Bestimmung (wie sie die Minderheit des Stiftungsrats vorschlägt). Im konkreten Sanierungsfall machten jedoch viele Arbeitgeber ihre Zustimmung zu einem überparitätischen Sanierungsbeitrag von ihrer eigenen finanziellen Lage abhängig.

4.4 Würdigung der Argumente für und gegen eine Verknüpfung mit dem Eigenkapital der Stadt Zürich unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung

Zu Abs. 1–3 hat der Stiftungsrat am 1. November 2016, also während laufender Vernehmlassungsfrist, seinen Vorschlag vom 1. Februar 2016 redaktionell so angepasst, dass keine Differenzen zur Vorlage des Stadtrats mehr bestehen. Was Abs. 4 betreffend Verknüpfung mit dem Eigenkapital betrifft, wurde diese in der Vernehmlassung von den Personalverbänden einhellig und von den stadtinternen Stellen mehrheitlich abgelehnt. Ausserdem hat der Gemeinderat am 1. März 2017 die Senkung des Arbeitgeberanteils der Stadt an den Sparbeiträgen mit Wirkung ab 1. Juli 2017 von 62 auf 60 Prozent beschlossen. Dies wirkt sich auch für allfällige Sanierungsbeiträge für die Stadt kostensenkend aus, weil gemäss Art. 85^{bis} Abs. 3 PR dieser tiefere Prozentsatz (also 60 Prozent statt 62 Prozent) auch für die Sanierungsbeiträge gelten würde. Damit besteht einerseits weniger Bedarf nach einem tieferen Arbeitgeberanteil von 50 Prozent bei fehlendem Eigenkapital der Stadt. Andererseits tragen die aktiv Versicherten die entsprechenden Mehrkosten. Sie sollen nun nicht noch zusätzlich belastet werden mittels einer Verknüpfung ihres Anteils an den Sanierungsbeiträgen mit dem Eigenkapital der Stadt.

Zum Vorschlag von zwei Departementen zur Bildung einer stadtinternen Arbeitsgruppe, u. a. um weitere Varianten zu prüfen, in welchen eine höhere Beteiligung der Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten vorgesehen wäre, ist Folgendes festzuhalten: Wie im Vorschlag der Pensionskasse ausgeführt, ist das geltende Bundesrecht zur Beteiligung der Pensionsberechtigten nicht praktikabel (Beilage, S. 11, Erwägungen zu Art. 54b Vorsorgereglement betreffend Sanierungsmassnahmen). Denkbar sei aber, dass eines Tages eine vollzugsfähige Lösung den Weg ins BVG findet. Dann könnte der Einbezug der Pensionsberechtigten in Sanierungsmassnahmen neu diskutiert werden. Im vorliegenden Antrag an den Gemeinderat geht es aber nicht um die Sanierungsmassnahmen, welche im BVG und im VSR geregelt sind, sondern um die Beiträge der Stadt und der Versicherten. Diesbezüglich ist die in Art. 85^{bis} Abs. 3 PR letzter Satz vorgesehene Regelung, dass sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil entsprechend verringert, falls die Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten beteiligt werden, ausreichend, und es besteht kein Bedarf, weitere Varianten zu prüfen.

Aus diesen Gründen schliesst sich der Stadtrat dem Vorschlag des Stiftungsrats (Mehrheit) der PKZH an und stellt dem Gemeinderat mit dieser Weisung einen entsprechenden Antrag.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Finanzhaushalt, solange die PKZH nicht saniert werden muss. Im Fall einer Unterdeckung sind die finanziellen Auswirkungen insbesondere abhängig vom Ausmass der Unterdeckung und dem anwendbaren Arbeitgeberanteil (62, 60 bzw. 50 Prozent). Für Berechnungsbeispiele zum Vorschlag des Stiftungsrats (Mehrheit) wird auf das Zahlenbeispiel im Vorschlag der PKZH (Beilage, Seite 12), für den Vorschlag der Minderheit auf Ziff. 4.3 vorstehend, verwiesen. Das Zahlenbeispiel zum Vorschlag der Minderheit im Stiftungsrat wurde bereits an die ab 1. Juli 2017 geltende Beitragsverteilung von 60 Prozent für die Stadt und 40 Prozent für die Versicherten angepasst, während das Zahlenbeispiel zum Vorschlag des Stiftungsrats (Mehrheit) noch auf einem Arbeitgeberanteil von 62 Prozent basiert. Bei Anwendung eines Arbeitgeberanteils von 60 Prozent reduziert sich die jährliche Belastung der Stadt im Beispiel von rund 68 auf 66 Millionen Franken.

6. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Unter den der Pensionskasse angeschlossenen Unternehmen befinden sich auch KMU. Für die PKZH soll gemäss dieser Vorlage eine Lösung gewählt werden, bei welcher für die gesamte Kasse, also für die Stadt und alle angeschlossenen Unternehmen, im Sanierungsfall eine einheitliche Aufteilung der Sanierungskosten gilt. Die im konkreten Sanierungsfall ohnehin nicht einfache Kommunikation wird dann nicht zusätzlich erschwert, indem über unterschiedliche Sanierungspläne (mit beispielsweise unterschiedlichen Prozentsätzen für Sanierungsbeiträge und Minderverzinsungen) bei der Stadt und den rund 150 angeschlossenen Unternehmen informiert werden müsste. Gemäss Ziff. 3 des Beschlusses des Stiftungsrats vom 1. Februar 2016 vereinbart der Stiftungsrat deshalb mit den angeschlossenen Unternehmen eine mit Art. 85^{bis} PR gleichlautende Regelung im Anschlussvertrag, sofern der Gemeinderat das Personalrecht im Sinne des Vorschlags des Stiftungsrats ergänzt. Diese Vorlage hätte deshalb für die angeschlossenen Unternehmen ähnliche Auswirkungen wie für die Stadt, allerdings in viel geringerem Ausmass: Der Anteil der koordinierten Löhne aller angeschlossenen Unternehmen liegt bei etwa 16 Prozent.

7. Inkrafttreten

Die Änderung von Art. 85^{bis} PR soll nach der Beschlussfassung im Gemeinderat vom Stadtrat unter Berücksichtigung der für die Umsetzung notwendigen Zeit in Kraft gesetzt werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals wird wie folgt geändert:**

Art. 85^{bis} Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH)

¹ Dem Stiftungsrat der PKZH obliegt die Beurteilung des Deckungsgrads gemäss den Vorgaben des Bundesrechts. Stellt er eine Unterdeckung fest, beschliesst er einen Sanierungsplan, informiert die Betroffenen und regelt den Vollzug.

² Der Stiftungsrat berechnet den Anteil der Arbeitgeber in Form eines monatlich zusätzlich zu erbringenden festen Prozentsatzes auf den koordinierten Löhnen. Er beschliesst im Rahmen des Bundesrechts über die Sanierungsbeteiligung der aktiv Versicherten und der Pensionsberechtigten.

³ Die jährlichen Sanierungskosten werden zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten nach dem gleichen Schlüssel aufgeteilt wie bei den Sparbeiträgen der Stadt Zürich. Liegt die Verzinsung der Altersguthaben unterhalb des BVG-Mindestzinsatzes, wird die Differenz an die Sanierungskosten der aktiv Versicherten angerechnet. Falls die Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten beteiligt werden, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil.

- 2. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse

Vorschlag der Pensionskasse Stadt Zürich

**Beschluss des Stiftungsrats vom 1. Februar 2016
mit redaktionellen Anpassungen vom 1. November 2016**

A. Antrag

1. Dem Gemeinderat wird vorgeschlagen, das Personalrecht wie folgt zu ergänzen:

Art. 85^{bis} Massnahmen bei Unterdeckung der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH)

1) Dem Stiftungsrat der PKZH obliegt die Beurteilung des Deckungsgrads gemäss den Vorgaben des Bundesrechts. Stellt er eine Unterdeckung fest, beschliesst er einen Sanierungsplan, informiert die Betroffenen und regelt den Vollzug.

2) Der Stiftungsrat berechnet den Anteil der Arbeitgeber in Form eines monatlich zusätzlich zu erbringenden festen Prozentsatzes auf den koordinierten Löhnen. Er beschliesst im Rahmen des Bundesrechts über die Sanierungsbeteiligung der aktiv Versicherten und der Pensionsberechtigten.

3) Die jährlichen Sanierungskosten werden zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten nach dem gleichen Schlüssel aufgeteilt wie bei den Sparbeiträgen der Stadt Zürich. Liegt die Verzinsung der Altersguthaben unterhalb des BVG-Mindestzinssatzes, wird die Differenz an die Sanierungskosten der aktiv Versicherten angerechnet. Falls die Pensionsberechtigten an den Sanierungskosten beteiligt werden, verringert sich der durch die aktiv Versicherten zu tragende Anteil.

2. Mitteilung an den Stadtrat von Zürich zuhanden des Gemeinderats.

3. Sofern der Gemeinderat das Personalrecht im Sinne von Ziff. 1 ergänzt, vereinbart der Stiftungsrat mit den der Pensionskasse angeschlossenen Unternehmen eine mit Art. 85^{bis} gleichlautende Regelung im Anschlussvertrag.

4. Sofern der Gemeinderat das Personalrecht im Sinne von Ziff. 1 ergänzt, nimmt der Stiftungsrat folgende damit zusammenhängende Änderung des Vorsorge-reglements der Pensionskasse vor:

Art. 54a Unterdeckung der Pensionskasse, Allgemeines Vorgehen [[neu]]

- 1) Die Massnahmen bei Unterdeckung (d.h. einem Deckungsgrad von weniger als 100% am Bilanzstichtag) werden vom Stiftungsrat beschlossen.
- 2) Die Massnahmen gelten jeweils für ein Zeitintervall von 12 Monaten. Ihr Beginn kann auch unterjährig festgesetzt werden.
- 3) Die Beteiligung der Arbeitgeber richtet sich nach Art. 85^{bis} des städtischen Personalrechts bzw. der entsprechenden Regelung im Anschlussvertrag.
- 4) Die Beteiligung der Versicherten und gegebenenfalls Pensionsberechtigten wird vom Stiftungsrat nach Massgabe von Art. 54b festgelegt.

Art. 54b Unterdeckung der Pensionskasse, Sanierungsmassnahmen [[neu]]

- 1) Die Altersguthaben können unterhalb des Mindestzinssatzes gemäss BVG verzinst werden. Der Verzinsungssatz muss indes wenigstens 0% betragen. Er ist auch für die Berechnung des Mindestbetrages der Freizügigkeitsleistung gemäss Art. 17 FZG massgebend.
- 2) Subsidiär zu Abs. 1 können Sanierungsbeiträge festgelegt werden, die sich in Prozenten der koordinierten Löhne bemessen. Diese führen nicht zu einer Erhöhung der Altersguthaben und werden bei der Berechnung des Mindestbetrages der Freizügigkeitsleistung gemäss Art. 17 FZG nicht berücksichtigt.
- 3) Nach Vorgabe des Bundesrechts können Sanierungsbeiträge auch bei den Pensionsberechtigten verlangt werden.
- 4) Nach Vorgabe des Bundesrechts kann der BVG-Mindestzins in der BVG-Schattenrechnung unterschritten werden.
- 5) Vorbezüge für Wohneigentumsförderung, die der Rückzahlung von Hypothekendarlehen dienen, werden während der gesamten Laufzeit von Sanierungsmassnahmen gemäss Abs. 1-4 verweigert. Die Geschäftsleitung kann sie schon vorher verweigern, sobald der Deckungsgrad unter 100% gesunken ist.

B. Begründung

1 Zuständigkeit des Gemeinderats

Gemäss Art. 116 Abs. 2 der Gemeindeordnung "legt der Gemeinderat aufgrund eines Vorschlags der Vorsorgestiftung die Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten fest". Zu diesen Beiträgen gehören, neben den ordentlich anfallenden Spar- und Risikobeiträgen und den Beiträgen zur Finanzierung des Überbrückungszuschusses, auch die im Falle der Unterdeckung zu erhebenden Sanierungsbeiträge.

Der vorliegende Vorschlag wird dem Stadtrat zur Weiterleitung an den Gemeinderat zugesandt.

2 Inhalt der Vorlage und finanzielle Auswirkungen

Im Fall einer Unterdeckung muss der Stiftungsrat einer Pensionskasse in der Lage sein, möglichst schnell einen Sanierungsplan aufzugleisen. In einer solchen Notlage darf keine Zeit verloren gehen. Der Grund dafür liegt darin, dass die vorgegebene **Sanierungsfrist** von in der Regel 5-7 Jahren **ab dem Bestehen der Unterdeckung** zu laufen beginnt, und nicht erst ab dem Beschlussdatum des konkreten Sanierungsplanes oder gar erst ab dem tatsächlichen Start der Sanierungsmassnahmen (siehe Abschnitt 3).

Die aktuelle Lösung der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH) genügt dieser Anforderung des schnellen Eingreifens indes nicht (siehe Abschnitt 4). Deshalb soll vom Gemeinderat und den der PKZH angeschlossenen Unternehmen **im Voraus die Zustimmung** zu einem Notfallszenario eingeholt werden. Auf dieser Grundlage ist dann der Stiftungsrat der PKZH ermächtigt, im Falle der Unterdeckung schnell zu handeln. Dadurch reduziert sich die jährliche Belastung der Arbeitgeber und Versicherten, da sie auf eine längere Zeitspanne verteilt werden kann.

Die Vorlage wurde in Kooperation mit Deprez Experten AG (Zürich) erarbeitet, die gegenüber der PKZH die Aufgaben als Experten für berufliche Vorsorge im Sinne von Art. 52e BVG wahrnehmen¹. Ferner wurde sie der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) zur Vorprüfung unterbreitet. Das BVS hat mit Schreiben vom 8. September 2015 keine Einwände erhoben.

Bei einem Deckungsgrad der PKZH von rund 109% (geschätzter Stand Ende 2015) müssten die Wertschriftenkurse weltweit deutlich einbrechen, damit die PKZH in Schieflage geriete. Trotzdem kann das Eintreffen dieses unangenehmen Falls nicht vollständig ausgeschlossen werden. Es gehört deshalb zu einer gut geführten Pensionskasse, auch für solche Ereignisse ein **Notfallszenario** griffbereit in der Schublade zu lagern.

Die Vorlage hat indes jedenfalls **im Moment keine direkten finanziellen Auswirkungen** auf den städtischen Haushalt.

¹ Der Experte überprüft periodisch, ob die reglementarischen versicherungstechnischen Bestimmungen über die Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Er unterbreitet dem obersten Organ der Vorsorgeeinrichtung Empfehlungen über die Massnahmen, die im Falle einer Unterdeckung einzuleiten sind.

3 Bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Art. 65 Abs. 1 BVG verpflichtet die Vorsorgeeinrichtungen im Grundsatz, für die von ihnen übernommenen Verpflichtungen jederzeit Sicherheit zu bieten. Im Falle einer Unterdeckung, d.h. wenn der Deckungsgrad weniger als 100% beträgt, sind Sanierungsmassnahmen zu ergreifen, um wieder Volldeckung herzustellen. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in Art. 65 - 65e BVG, in Art. 44 - 44b BVV2, in Art. 6a WEFV sowie in den Weisungen des Bundesrats über Massnahmen zur Behebung von Unterdeckungen vom 27. Oktober 2004. Hier die wichtigsten Grundsätze des Gesetzes:

1. Sanierungsmassnahmen erfordern eine **Grundlage im Reglement** der betreffenden Pensionskasse (Art. 65d Abs. 2 Satz 1 BVG).
2. Die im Fall einer Unterdeckung beschlossenen Massnahmen müssen dem Grad der Unterdeckung **angemessen und verhältnismässig** sein (Art. 65d Abs. 2 Satz 2 BVG).
3. Sie müssen **innert angemessener Frist** zur Behebung der Unterdeckung führen (Art. 65d Abs. 2 Satz 3 BVG).
4. Es ist der Grundsatz der **Subsidiarität** zu beachten: Einschneidende Massnahmen wie die Erhebung von Sanierungsbeiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden sowie erst recht von Rentnerinnen und Rentnern dürfen erst dann getroffen werden, wenn andere Massnahmen nicht zum Ziel führen (Art. 65d Abs. 3 BVG).
5. Sanierungsbeiträge durch den Arbeitgeber sind nur im Rahmen des BVG-Obligatoriums gesetzlich vorgeschrieben (Art. 65d Abs. 3 lit. a Satz 2 BVG). In umhüllenden Kassen, die also wie die PKZH über das BVG-Minimum hinausgehen, ist somit die **Zustimmung des Arbeitgebers** erforderlich.

Die erwähnten Weisungen des Bundesrates konkretisieren (in Ziff. 226 Abs. 3) den zeitlichen Ablauf wie folgt: „Die Massnahme muss **in nützlicher Frist umsetzbar**, administrativ machbar sein und innert angemessener Frist zur Behebung der Unterdeckung führen. In der Regel kann diese **Frist 5-7 Jahre** dauern, wobei eine Frist von 10 Jahren nicht überschritten werden sollte“. Daraus ergibt sich eine gewisse **zeitliche Dringlichkeit** der Sanierungsmassnahmen. Diese müssen so schnell wie möglich greifen, da die Frist der 5-7 Jahre ab dem Bestehen der Unterdeckung zu laufen beginnt. Aufgrund des grossen Rentnerbestandes ergeben sich bei der Pensionskasse Stadt Zürich schon bei einem Deckungsgrad von 95% oder gar 90% erhebliche Sanierungslasten (siehe die Berechnungsbeispiele in Abschnitt 4). Auch aus diesem Grund ist ein schnelles Eingreifen unabdingbar.

Im folgenden Kasten sollen die gesetzlich zugelassenen Massnahmen kurz charakterisiert werden. Bei der Erfordernis der korrekten Finanzierung (M0) handelt es sich um eine vorgelagerte Massnahme, die der eigentlichen Sanierung (M1-M4) vorangeht. Wie oben erwähnt, sind die Sanierungsbeiträge (M2-M3) subsidiär einzusetzen. Sie dürfen nur angeordnet werden, wenn die Minderverzinsung (M1) nicht zum Ziel führt. M4 operiert als ultima ratio. M5 schliesslich darf, unabhängig von den übrigen Massnahmen, während der gesamten Zeit der Unterdeckung angewandt werden.

Nr.	Bezeichnung	Bemerkungen
M0	Korrekte Finanzierung	Behebung allfälliger struktureller Ungleichgewichte der Kasse (z.B. nicht korrekt finanzierte Leistungen). Bei der PKZH bestehen keine solchen Ungleichgewichte.
M1a	Minderverzinsung im Rahmen des Anrechnungsprinzips (in der <i>Umhüllung</i>)	<p>Verzinsung der Altersguthaben unterhalb des BVG-Minimalzinses. Diese Massnahme betrifft ausschliesslich Aktiv Versicherte, weshalb sie in der Praxis oft durch eine parallele Arbeitgeberbeteiligung ergänzt wird (siehe M1b). Ferner werden Versicherte mit hohem Altersguthaben, wozu hauptsächlich die Älteren gehören, stärker zur Kasse gebeten. Entsprechend verschont werden Personen mit WEF-Vorbezug; um diese Konstellation nicht zusätzlich zu verschärfen, sieht das Gesetz die Massnahme M5 vor.</p> <p>Der reduzierte Verzinsungssatz ist auch für die Berechnung des Mindestbetrages der Freizügigkeitsleistung gemäss Art. 17 FZG massgebend.</p>
M1b	Arbeitgeberbeteiligung zur Minderverzinsung	In der Praxis wird diese Beteiligung so ausgestaltet, dass sie betragsmässig etwa den Einsparungen aus der Minderverzinsung (M1a) entspricht. In der Formulierung sind verschiedene Varianten möglich.
M2	Sanierungsbeiträge Aktiv Versicherte und Arbeitgeber	<p>Nicht nur im Rahmen des BVG-Obligatoriums, sondern auch bei umhüllenden Kassen muss der Arbeitgeberbeitrag mindestens gleich hoch sein wie die Summe der Versichertenbeiträge (Art. 65d Abs. 3 lit a Satz 2 BVG in Verbindung mit Art. 49 Abs. 2 Ziff. 16 BVG)</p> <p>Sanierungsbeiträge führen nicht zu einer Erhöhung der Altersguthaben und werden bei der Berechnung des Mindestbeitrages der Freizügigkeitsleistung gemäss Art. 17 FZG nicht berücksichtigt.</p>
M3	Sanierungsbeiträge Pensionsberechtigte	Der Einbezug von Rentnerinnen und Rentnern ist auf freiwillige Rentenerhöhungen der letzten 10 Jahre vor Einführung der Massnahme beschränkt. Zu beachten ist ferner, dass die Rente aus dem BVG-Obligatorium garantiert ist und nicht durch Verrechnung gekürzt werden darf. Auch die Höhe der Rente bei Entstehung des Rentenanspruchs bleibt gewährleistet. Der Vollzug dieser Massnahme ist mit rechtlichen und administrativen Fragezeichen versehen. In der Praxis wird M3 deshalb sehr selten angewandt, zumal ja auch viele Kassen gar keine Rentenerhöhungen gewähren.
M4	Minderverzinsung (BVG-Obligatorium)	Der BVG-Mindestzinssatz kann auch in der BVG-Schattenrechnung unterschritten werden, jedoch höchstens um 0.5% und höchstens während 5 Jahren (Art. 65d Abs. 4 BVG).
M5	Teilweises Verbot von Vorbezügen bei Wohneigentumsförderung (WEF)	Während der Dauer einer Unterdeckung kann die Auszahlung eines Vorbezugs WEF, der der Rückzahlung von Hypothekendarlehen dient, zeitlich und betragsmässig eingeschränkt oder ganz verweigert werden (Art. 6a WEFV). Dadurch wird verhindert, dass die betreffenden Versicherten der Massnahme M1a bewusst ausweichen können. Nicht

		eingeschränkt wird indes die Neuvergabe von WEF-Vorbezügen.
--	--	---

4 Unvollständigkeit der aktuellen Lösung der PKZH

Die reglementarische Grundlage ist heute in Art. 54a des Vorsorgereglements gegeben (siehe Kasten). Damit ist jedoch weder eine rasche noch eine zuverlässige Grundlage für Sanierungsmassnahmen gesichert, da Sanierungsbeiträge des Arbeitgebers im überobligatorischen Bereich dessen Zustimmung erfordern (siehe Kap. 3, Ziff. 5). Im Fall der PKZH braucht es somit das Einverständnis des Gemeinderates und der angeschlossenen Unternehmen. Andernfalls könnten lediglich im obligatorischen Bereich² Sanierungsbeiträge erhoben werden.

Im Weiteren ist der geltende Art. 54a aber nicht nur betreffend Zuständigkeiten, sondern auch vom Inhalt her sehr rudimentär gefasst.

Geltende Formulierung im Vorsorgereglement der PKZH

Art. 54a Massnahmen bei Unterdeckung

Unter Berücksichtigung der Vorgaben gemäss Bundesrecht können bei Unterdeckung unter anderem folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Unterschreitung des Zinssatzes gemäss Art. 15 unter den BVG-Mindestzinssatz. Während der Dauer einer Unterdeckung ist dieser reduzierte Zinssatz auch für die Ermittlung des Mindestbetrags nach Art. 17 FZG massgebend;
- Zeitliche und betragsmässige Einschränkung bzw. Verweigerung der Verpfändung, des Vorbezugs und der Rückzahlung bei Wohneigentumsförderung;
- Erhebung von Sanierungsbeiträgen bei den Arbeitgebern und Versicherten;
- Erhebung von Sanierungsbeiträgen bei den Pensionsberechtigten;
- Unterschreitung des BVG-Mindestzinssatzes in der Schattenrechnung.

Bei der PKZH beschert bereits ein Deckungsgrad von 95% den Aktiv Versicherten schmerzhafteste Konsequenzen, und erst recht ein solcher von 90% (siehe nächsten Kasten). Dies liegt daran, dass sie nicht nur die Lücken ihres eigenen Vorsorgekapitals, sondern auch jene des (zudem noch um rund 20% grösseren) Vorsorgekapitals der Pensionsberechtigten schliessen müssen.

Berechnungsbeispiele (Stand Ende 2014 in CHF Mio)

Vorsorgekapital Aktiv Versicherte 5'608, Vorsorgekapital Pensionsberechtigte 7'068, Technische Rückstellungen 388, also gesamte Verpflichtungen 13'064. Summe koordinierte Löhne 1'778.

- Ein Deckungsgrad von 95% entspricht einem **Defizit von CHF 653 Millionen** (nämlich 5% von 13'064 Mio) also auf 6 Jahre verteilt rund 109 Mio pro Jahr (6% der KL)
- Ein Deckungsgrad von 90% entspricht einem **Defizit von CHF 1.306 Milliarden**, also auf 6 Jahre verteilt rund 218 Mio pro Jahr (12% der koordinierten Löhne [KL])

Umso wichtiger ist es darum, im Notfall möglichst schnell reagieren zu können, um die Gefahr eines weiteren Abgleitens auf einen noch prekäreren Deckungsgrad begrenzen zu können.

Die jährliche Verzinsung des Vorsorgekapitals sowie allfällige Rentenerhöhungen basieren stark auf den Anlageerträgen: bei den Aktiv Versicherten zu 46%, bei den Pensionsberechtigten sogar zu 100%, was im gewichteten Mittelwert 70% ergibt. Die Finanzierung der restlichen 30% erfolgt über die Beiträge. Entsprechend wird ein relativ hoher Anteil des Vermögens in risikobehaftete Produkte investiert, um die Beiträge möglichst tief halten zu können. Dies lässt langfristig zwar hohe Renditen erwarten, kurzfristig bestehen aber auch hohe Verlustrisiken.

² Im Falle der PKZH stellt sich der obligatorische Bereich nur auf ca. 40% der gesamten Altersguthaben.

5 Die neu vorgeschlagene Lösung der PKZH

5.1 Verbindlicher Einbezug der Arbeitgeber

Die Arbeitgeber müssen den Sanierungsmassnahmen zustimmen. Ihr Einverständnis kann bundesrechtlich auch in der verbindlichen Anerkennung der einschlägigen reglementarischen Bestimmungen (inklusive Abänderungs- und Sanierungsklausel) bestehen. Art. 116 Abs. 2 der Gemeindeordnung sieht jedoch ausdrücklich vor, dass die Kompetenz zur Festsetzung der Beiträge der Stadt und der städtischen Versicherten beim Gemeinderat liegt. Im Fall der PKZH als umhüllender Kasse ist ein **Beschluss des Gemeinderates** somit unumgänglich, um Sanierungsbeiträge auch im überobligatorischen Bereich erheben zu können. Von der Sache her drängt sich eine Verankerung im Personalrecht (PR) der Stadt Zürich auf.

Das Sanierungskonzept muss auch den **angeschlossenen Unternehmen im Voraus zur Zustimmung** unterbreitet werden. Zweckmässigerweise könnte dies in Form einer Regelung im Anschlussvertrag erfolgen, die inhaltlich exakt der Formulierung im PR entspricht.

5.2 Politischer Grundsatz durch den Arbeitgeber

Art. 85^{bis} Abs. 1 weist dem **Stiftungsrat** die Aufgabe zu, den Tatbestand der Unterdeckung festzustellen und zutreffendenfalls die Sanierungsmassnahmen zu vollziehen. Dazu gehört auch die Information aller Beteiligten.

In Art. 85^{bis} Abs. 2 ist festgehalten, dass die **Sanierungskosten** der Arbeitgeber in Form eines monatlichen Beitrages zu erbringen sind, welcher sich als fester Prozentsatz auf den koordinierten Löhnen berechnet. Der Stiftungsrat beschliesst, mit welchen vom Bundesrecht vorgegebenen Sanierungsmassnahmen die aktiv Versicherten und allenfalls Pensionsberechtigten ihren Anteil an den Sanierungskosten zu begleichen haben.

Zu Art. 85^{bis} Abs. 3 Satz 1: Es entspricht in der Schweiz (jedenfalls bei öffentlich-rechtlichen Kassen) einer verbreiteten Praxis, die Sanierungslast je zur Hälfte auf den Arbeitgeber und die Versicherten aufzuteilen. Eine gewichtige Ausnahme ist indes die BVK des Kantons Zürich, wo der Arbeitgeber in Abhängigkeit des Deckungsgrads zwischen 50% und 62% der Sanierungslast trägt.

Betreffend die PKZH soll eine Lösung gewählt werden, bei welcher für die gesamte Kasse, also für die Stadt und alle angeschlossenen Unternehmen, im Sanierungsfall eine einheitliche Aufteilung gilt³. Massgebender Schlüssel soll jener sein, der für die **Sparbeiträge bei der Stadt** angewendet wird⁴. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass für die grosse Mehrheit der Versicherten auch im Sanierungsfall die gleiche Aufteilung wie sonst herrscht. Durch den Sanierungsfall wird ja sozusagen festgestellt, dass die regulären Sparbeiträge nicht ausgereicht haben, dass also in der Vergangenheit zu wenige Beiträge erbracht worden sind. Die Sanierung kann als eine Art Nachschusspflicht aufgefasst werden. Es ist naheliegend, dabei denselben Schlüssel wie im Normalbetrieb zu verwenden.

³ Die im konkreten Sanierungsfall ohnehin nicht einfache Kommunikation wird dann nicht zusätzlich erschwert, indem über unterschiedliche Sanierungspläne bei den angeschlossenen Unternehmen informiert werden müsste.

⁴ Der Arbeitgeberanteil stellt sich bei der Stadt **zurzeit auf 62%**. Der Stadtrat plant, dem Gemeinderat eine **Reduktion von 62% auf 60%** zu beantragen. - Angeschlossene Unternehmen können die Lösung der Stadt übernehmen oder abweichend davon im Anschlussvertrag einen Wert von 50%, 55%, 60% oder 65% festlegen. Eine grosse Mehrheit der angeschlossenen Unternehmen (60% der Unternehmen mit zusammen rund 80% der betreffenden Versicherten) hat sich im Anschlussvertrag für die gleiche Aufteilung wie die Stadt entschieden.

Zu Art. 85^{bis} Abs. 3 Satz 2: Wie bei vielen (vor allem öffentlich-rechtlichen) Pensionskassen üblich, werden die durch Minderverzinsung der Altersguthaben erzielten Minderausgaben der Kasse an die Sanierungskosten der Aktiv Versicherten angerechnet.

Zu Art. 85^{bis} Abs. 3 Satz 3: Im geltenden Bundesrecht können die **Pensionsberechtigten** praktisch nicht in die Sanierung einbezogen werden (siehe auch im folgenden Abschnitt 5.3 die Bemerkungen zu Art. 54b Abs. 3). Für den Fall dass zukünftig doch entsprechende Bestimmungen den Weg ins Bundesrecht finden, muss für die PKZH geregelt werden, wie die Pensionsberechtigten in die Sanierung einbezogen werden sollen. Ihr Sanierungsanteil soll dann an die Sanierungskosten der Aktiv Versicherten angerechnet werden.

Eine grosse Minderheit des Stiftungsrats hat sich dafür ausgesprochen, Art. 85^{bis} wie nachstehend durch einen **vierten Absatz** zu ergänzen.

4) Sofern und solange die Stadt gemäss aktuellster Jahresrechnung über kein Eigenkapital in der Bilanz verfügt, werden die jährlichen Sanierungskosten zwischen Arbeitgebern und aktiv Versicherten hälftig aufgeteilt.

Die **Minderheit** des Stiftungsrates möchte mit dieser zusätzlichen Bestimmung erreichen, dass die Stadt, aber auch die angeschlossenen Unternehmen, in einer finanziell kritischen Lage entsprechend etwas entlastet werden. Die Bestimmung hätte zur Folge, dass der Stiftungsrat seine Massnahmen jeweils für ein Zeitintervall von 12 Monaten beschliesst. Verfügt die Stadt im betreffenden Jahr über kein Eigenkapital, wird der Arbeitgeberanteil auf 50% herabgesetzt. Ist Eigenkapital vorhanden, bleibt es beim Aufteilungsschlüssel gemäss Sparbeiträgen.

Die **Mehrheit** des Stiftungsrates hat diesen Vorschlag abgelehnt. Sie möchte nicht einen vorsorgefremden Faktor in das Sanierungskonzept miteinbeziehen. Zudem sollen gemäss dem Prinzip der Planmässigkeit den Versicherten und Arbeitgebern zu Beginn der Sanierung genau festgelegte Kosten kommuniziert werden.

Durch die **Aufteilung der Sanierungskosten auf die Sozialpartner** einerseits und die **bundesrechtlichen Auflagen** (siehe Kap. 3) andererseits ist die Vorgehensweise des Stiftungsrates weitgehend vorbestimmt. Wie eng dessen Spielraum ist, zeigt sich bei der Detailregelung (Abschnitt 5.3) und im illustrierenden Zahlenbeispiel (Abschnitt 5.4).

5.3 Detailregelung durch den Stiftungsrat der PKZH

Im Rahmen des politischen Grundsatzes zur Aufteilung der Sanierungskosten auf die Sozialpartner (Abschnitt 5.2) und der Vorgaben des Bundesrechts (Kap. 3) soll der dem Stiftungsrat der PKZH verbleibende Spielraum wie nachstehend ausgenutzt werden. Der Übersichtlichkeit halber werden zwei Artikel gebildet. Der erste beschreibt das allgemeine Vorgehen, der zweite die Sanierungsmassnahmen bei den Versicherten.

Das Zusammenspiel der einzelnen Massnahmen, und wie viel diese betragsmässig pro Jahr einbringen, kann dem Zahlenbeispiel in Abschnitt 5.4 entnommen werden. Je nach eingegangenem Anlagerisiko während der Dauer der Sanierung kann die Kasse im günstigeren Fall früher als geplant die Unterdeckung beseitigen oder sie ist im schlimmeren Fall gezwungen, einen zusätzlichen Sanierungsplan aufzusetzen.

Im **Art. 54a** wird das **allgemeine Vorgehen** geregelt. **Abs. 1** erläutert den Begriff der Unterdeckung und hält die Zuständigkeit des Stiftungsrates für Sanierungsmassnahmen fest. **Abs. 2** erteilt dem Stiftungsrat die Kompetenz, die Sanierungsmassnahmen auch unterjährig, zum Beispiel auf den 1. Juli, beginnen zu lassen. Sie gelten aber immer für jeweils 12 Monate. **Abs. 3** verweist auf den politischen Grundsatz der Aufteilung der Sanierungskosten (Abschnitt 5.2). Auf dieser Basis wird der Stiftungsrat den Anteil der Arbeitgeber an der Sanierung festlegen. Dieser wird als fester Prozentsatz auf den koordinierten Löhnen erhoben. Die einzelnen Sanierungsmassnahmen bei den Versicherten können auf verschiedene Weise kombiniert werden; die einzige Vorgabe für den Stiftungsrat besteht darin, dass die Massnahmen in ihrer Gesamtheit der vorgegebenen Aufteilung unter den Sozialpartnern entsprechen müssen. **Abs. 4** leitet auf den folgenden Artikel über.

Im **Art. 54b** werden die **Sanierungsmassnahmen M1 - M5** (siehe Kap. 3) beschrieben. In **Abs. 1** wird die Minderverzinsung geregelt (Massnahme **M1a**). Es handelt sich dabei um eine Verzinsung der Altersguthaben unterhalb des Mindestzinssatzes gemäss BVG. Doch muss die Verzinsung in jedem Fall wenigstens 0% betragen und so festgesetzt werden, dass die Umhüllung der PKZH erhalten bleibt (in der BVG-Schattenrechnung ist ja weiterhin der BVG-Mindestzinssatz zu verwenden).

In **Abs. 2** geht es um die Erhebung von Sanierungsbeiträgen (Massnahme **M2**). Bewusst wird die **Kann-Bestimmung** gewählt, und bewusst werden **keine Interventionsschwellen** angeführt. Der Stiftungsrat soll bei Vorliegen guter Gründe frei sein, z.B. im Falle eines Deckungsgrades von 98.5% auf die Erhebung von Sanierungsbeiträgen zu verzichten. Im Weiteren ist durch die einleitende Phrase („subsidiär“) dem bundesrechtlichen Subsidiaritätsprinzip Genüge getan (siehe Kap. 3 Ziff. 4). Die versicherungstechnisch selbstverständlichen Bestimmungen des zweiten Satzes dienen dazu, in der Kommunikation mit den Versicherten über ein klares rechtliches Fundament zu verfügen.

Die Bestimmungen von **Abs. 3 und 4** nehmen Bezug auf das entsprechende Bundesrecht (Massnahmen **M3** und **M4**). Das aktuell geltende Bundesrecht ist jedoch nicht praktikabel (Kap. 3) und würde deshalb vom Stiftungsrat nicht angewendet. Denkbar ist aber, dass eines Tages eine vollzugsfähige Lösung den Weg ins BVG findet⁵. Dann könnte der Stiftungsrat neu diskutieren, ob und wie er die **Pensionsberechtigten** in allfällige Sanierungsmassnahmen einbeziehen möchte. Auch Massnahme M4 wird in der Praxis wohl kaum je zur Anwendung gelangen.

Schliesslich wurde in **Abs. 5** die Massnahme **M5** angeführt. Finanziell bringt die Bestimmung nur wenig⁶; sie verhindert aber, dass Versicherte mit **Wohneigentum** sich gegenüber anderen privilegieren können, indem sie Kapital aus der Vorsorge abziehen und sich damit die entsprechende Minderverzinsung (Abs. 1) ersparen können. Schon vor dem Einsetzen von Sanierungsmassnahmen kann die Geschäftsleitung die Massnahme M5 beschliessen, sobald Unterdeckung vorliegt.

⁵ In der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates vom 20. November 2013 zur Altersvorsorge 2020 und in seiner Botschaft vom 19. November 2014 findet man indes gar nichts zu diesem Thema.

⁶ Mehr wäre zu erreichen mit einem Verbot *aller* WEF-Vorbezüge, insbesondere der Vorbezüge beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum. Jede Auszahlung bei Unterdeckung vermindert ja generell den Deckungsgrad ein wenig. Diese Massnahme ist aber bundesrechtlich ausgeschlossen.

5.4 Illustration an einem Zahlenbeispiel⁷

Das vorgeschlagene Sanierungskonzept soll nun an einem Beispiel illustriert werden. Es liege am 30. September des Jahres JJJJ ein Deckungsgrad von 93% vor. Die Deckungslücke stellt sich damit auf **920 Millionen** Franken. Verteilt auf die Höchstfrist von 7 Jahren resultiert daraus eine jährliche Sanierungstranche von rund 130 Millionen Franken.

Gemäss dem zu erwirkenden politischen Grundsatz des Gemeinderates (Abschnitt 5.2) übernehmen die Arbeitgeber davon 62%, also **CHF 81 Millionen** im Beispiel. Gemäss proportionalem Anteil an den koordinierten Löhnen fallen davon rund 84% bzw. CHF 68 Millionen auf die **Arbeitgeberin Stadt** und 16% bzw. CHF 13 Millionen auf die **angeschlossenen Unternehmen**. Für die Belastung der Versicherten (38% bzw. **CHF 49 Millionen**) stehen dem Stiftungsrat nachstehende zwei Massnahmen zur Verfügung, die er auf geeignete Weise mischen kann:

- Minderverzinsung (Art. 54b Abs. 1). Liegt diese z.B. zwischen 0.2 und 0.8 Prozentpunkten, ergibt sich eine Einsparung **von 11 bis 43 Millionen** Franken zu Lasten der Versicherten.
- Sanierungsbeiträge (Art. 54b Abs. 2), durch welche die Versicherten dann **zwischen CHF 38 und 6 Millionen** aufbringen, so dass ihre gesamte Belastung gerade CHF 49 Millionen ergibt.

Die entscheidende Frage ist nun, in welchem Verhältnis auf der Versichertenseite Minderverzinsung (welche die älteren Versicherten zu Gunsten der Jüngeren überproportional belastet) und Sanierungsbeiträge gemischt werden. In der folgenden Tabelle sind 4 mögliche Varianten A - D angeführt. In allen Varianten übernehmen die Arbeitgeber 62% der Gesamtlast. Die Versicherten erbringen 38% der Gesamtlast, aber je nach Variante mit verschiedenen Instrumenten. Durch das Ausmass der Minderverzinsung (hier zwischen 0.2% und 0.8%) kann der Stiftungsrat die Höhe des Lohnabzuges steuern (hier zwischen 0.3% und 2.2%).

Variante	Minderverzinsung Versicherte (% AGH / in CHF)	Sanierungsbeitrag Versicherte (in % KL / in CHF)	Totalbelastung Versicherte (in CHF)	Totalbelastung Arbeitgeber (% KL / in CHF)
A	0.2% / 11 Mio	2.2% / 38 Mio	49 Mio	4.7% / 81 Mio
B	0.4% / 22 Mio	1.6% / 27 Mio	49 Mio	4.7% / 81 Mio
C	0.6% / 32 Mio	1.0% / 17 Mio	49 Mio	4.7% / 81 Mio
D	0.8% / 43 Mio	0.3% / 6 Mio	49 Mio	4.7% / 81 Mio

Das Beispiel zeigt auf, wie klein der Spielraum des Stiftungsrates ausfällt und worin er letztlich besteht. Die Höhe des Defizits ist durch eine versicherungstechnische Rechnung vollständig bestimmt. Vorgegeben ist ferner der zu erwirkende politische Grundsatz zur Kostenaufteilung zwischen den Sozialpartnern. Der Stiftungsrat kann nun innerhalb eines bundesrechtlich festgelegten, sehr engen Bandes die **Sanierungsfrist zwischen 5 und 7 Jahren** festlegen. Sein materiell bedeutender Entscheid besteht einzig darin, wie die Sanierungslast der aktiv Versicherten **auf Jüngere und Ältere verteilt** werden soll⁸.

⁷ Das Zahlenbeispiel geht vom aktuell geltenden Arbeitgeberanteil von 62% aus. Eine Berechnung mit einem Arbeitgeberanteil von 60% ändert nichts an den grundsätzlichen Überlegungen.

⁸ Sofern später einmal eine griffige Bestimmung zu den Pensionsberechtigten ins Bundesrecht eingefügt wird, kann der Stiftungsrat zusätzlich diese Gruppe in die Sanierung einbeziehen, wodurch sich die Last der aktiv Versicherten entsprechend reduzierte.